

بررسی ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو

نام دفتر: مطالعات انرژی، صنعت و معدن

شماره مسلسل: ۳۱۰۱۰۷۸۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۲/۲۵

مقدمه

پراکندگی تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرایی بخش انرژی کشور در تشکیلات مختلف باعث شده است که بخش زیادی از سرمایه کشور به عناوین مختلف (مثل راندمان پایین، تلفات زیاد، عدم هماهنگی در انرژی تأمین کشور و...) هدر رود. همین پراکندگی تشکیلاتی باعث شده است که کشور تا به حال نتواند یک راهبرد و استراتژی برای انرژی کشور تدوین و تصویب کند، درحالی که امروزه تأمین انرژی به عنوان اصلی‌ترین موتور توسعه در همه زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، نظامی و... محسوب می‌گردد. بنابراین با توجه به شرایط طبیعی ایران و ظرفیت‌های موجود کشور در بخش انرژی (نفت و گاز طبیعی) و وابستگی شدید بخش برق کشور به فرآورده‌های نفتی، از ده‌ها سال پیش بحث ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت مطرح بوده است که دولت اخیراً با توجه به تأکید مجلس در ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ برای کاهش حجم دولت، اراده کرده است که این ضرورت را اجرایی کند. ولی با کمال تعجب اعلام شد که وزارت نفت در وزارت نیرو ادغام می‌شود که به نظر می‌رسد با توجه به فاکتورهای اقتصادی، فنی، نیروی انسانی متخصص، ابعاد بین‌المللی (دیپلماسی کشور)، تنوع امور تخصصی، این روش ادغام هدفی غیر از اصلاح ساختار تشکیلات انرژی کشور را هدف گرفته است. دلایل این برداشت به شرح زیر و به‌طور خلاصه خواهد آمد:

۱. **تأثیر دستگاه اجرایی نفت کشور در دیپلماسی خارجی:** صد سال از تاریخ نفت در ایران می‌گذرد و بر هیچ‌کس پوشیده نیست که وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن، تأثیر بسیار قابل توجهی در قدرت چانه‌زنی دیپلماسی بین‌المللی کشور داشته و خواهد داشت و همواره محور اصلی سیاست‌های داخلی و خارجی مملکت بوده است، درحالی که وزارت نیرو تقریباً فاقد این موقعیت است و لذا ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو از این نظر اصلاً قابل توجیه نیست.

۲. **تولید انرژی:** وزارت نفت و شرکت‌های تابعه در سال ۱۳۸۸ بالغ بر حدود ۱۶ هزار تریلیون تولید محصولات انرژی‌زا (نفت خام و گاز طبیعی) داشته است. درحالی که کمتر از ۰/۸ هزار تریلیون بی‌تی‌یو ارزش حرارتی برق تولیدی (نه توزیع) بوده است. یعنی کمتر از یک‌بیستم وزارت نفت. درحالی که وزارت نفت از طریق شرکت‌های تابعه بیش از ۲ هزار تریلیون بی‌تی‌یو انواع سوخت (نفت‌گاز، نفت‌کوره و گاز طبیعی) در اختیار وزارت نیرو (بخش برق) قرار داده که با حدود ۲۴ درصد راندمان، این حجم از محصولات نفتی را به برق تبدیل کرده و با حدود ۲۵ درصد تلفات نیز آن را توزیع کرده است. باید توجه داشت که وزارت نیرو در سال ۱۳۸۷ (سال خشکسالی) حدود ۹۵ تا ۹۶ درصد برق تولیدی را با استفاده از فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی تولید کرده و برای تولید برق، به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن وابسته است و تا به حال هم نتوانسته بدهی‌های مالی خود را به راحتی به وزارت نفت بپردازد.

۳. **ابعاد تخصصی و فنی:** بخش برق وزارت نیرو دارای امور تخصصی در ابعاد نیروگاه‌ها، انتقال و توزیع است. درحالی که در وزارت نفت علاوه بر وجود تخصص‌های بالا در بخش نیروگاهی، انتقال و توزیع دارای دیگر ابعاد تخصصی و فنی بسیار متنوعی است که در وزارت نیرو اصلاً چنین ابعادی (مثل امور اکتشاف، حفاری، شناخت مخزن، پالایشگاه‌های نفت و گاز، خطوط لوله انتقال نفت خام و فرآورده‌ها و گاز طبیعی، انواع بخش‌های پتروشیمی و ...) وجود ندارد و لذا ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو توجیه فنی و تخصصی ندارد. درحالی که ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت با توجه به اینکه ۹۶ درصد تولید برق وزارت نیرو بستگی تام به حامل‌های فسیلی دارد و ۵۰ درصد درآمد وزارت نیرو (بخش برق) از منابع نفتی تأمین می‌شود موجه است.

۴. **تنوع نیروی انسانی متخصص:** وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن و وزارت نیرو (بخش برق) هر دو دارای نیروی انسانی متخصص در بخش نیروگاهی، انتقال و توزیع است، ولی وزارت نیرو فاقد هر نوع نیروی انسانی متخصص در بخش‌های

۱. ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه: دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام کند که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

مختلف زیرمجموعه نفت (از جمله اکتشاف، حفاری، بهره‌برداری، پالایش، پتروشیمی و خلاصه امور بالادستی و پایین‌دستی نفت و گاز) است و لذا از این نظر ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو موجه نیست.

۵. **بعد اقتصادی:** آیا می‌توان نادیده گرفت که درآمدهای نفت و گاز کشور چه نقشی در متغیرهای کلان اقتصادی کشور داشته و خواهد داشت؟ آیا می‌توان تصور کرد که بودجه کشور بدون درآمد نفت تا چه اندازه‌ای پاسخگوی نیاز کشور است؟ درحالی که وزارت نیرو (بخش برق) حتی برای گذراندن امور روزمره خود به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن وابسته می‌باشد. حال چگونه قابل توجیه است که ظرفیت اقتصادی عظیمی مثل نفت و گاز طبیعی در ظرفیت کوچک‌تر از خود جای گیرد؟

سهم درآمدهای نفتی در بودجه دولت و صادرات

سال	۱۳۰۳	۱۳۰۵	۱۳۱۳	۱۳۲۵	۱۳۳۳	۱۳۴۵	۱۳۴۹	۱۳۵۳	۱۳۵۷	۱۳۶۰	۱۳۶۶	۱۳۶۹	۱۳۷۲	۱۳۷۵	۱۳۷۸	۱۳۸۱	۱۳۸۵
سهم درآمدهای نفت در بودجه دولت	۱۰/۵	۱۶/۸	۰/۳	۱۲/۶	۳/۹	۴۳/۷	۳۶/۵	۷۹/۷	۴۵/۹	۳۹	۲۳/۴	۵۵/۷	۷۰	۶۸	۴۸	۶۰	۷۰/۲
سهم درآمدهای نفت در بخش صادرات	۲۱	۲۳	۳۷	۵۴	۶۵	۸۹	۸۸	۹۷	۹۷	۹۷	۹۰	۹۳	۷۹	۸۷	۸۲	۸۱	۷۹

مأخذ: ایرج مهرآزما، صد سال نفت در بودجه، صیانت از عواید نفتی؟، روزنامه سرمایه، مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ و مصطفی دین‌محمدی، نفت صدساله آینه عبرت گاز، روزنامه سرمایه، مورخ ۱۳۸۷/۳/۵.

۶. **ادغام از دریچه چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام:** به نظر می‌رسد با توجه به نگاه ویژه چشم‌انداز و سیاست‌های کلی و ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به بخش انرژی و به خصوص نفت و گاز، این‌گونه ادغام توجیه‌پذیر نیست و مشکلات قابل توجهی به کشور تحمیل کند.

۷. **پذیرش نیروی انسانی وزارتخانه‌ها:** آیا برای نیروهای تخصصی وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن و جامعه‌ای که با ظرفیت‌های اقتصادی، فنی، تخصصی، تنوع تخصصی نیروی انسانی، تأثیر نفت و گاز طبیعی در دیپلماسی کشور، امنیتی، اجتماعی و... این بخش از دستگاه اجرایی کشور آشنا هستند، این برخورد غیرفنی، غیراقتصادی، غیرمنطقی و... قابل پذیرش خواهد بود؟ و مشکلی برای کشور ایجاد نخواهد کرد لازم است در اینجا اشاره شود که به همان اندازه که نیروی انسانی متعهد و متخصص وزارت نیرو ارزشمند هستند، به همان اندازه نیز نیروی انسانی وزارت نفت محترم است و به نظر می‌رسد برای نیروی انسانی متخصص و متعهد بخش برق وزارت نیرو و کارکنان وزارت نفت و شرکت‌های تابعه، ادغام بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت بسیار توجیه‌پذیرتر باشد تا ادغام وزارت نفت و شرکت‌های تابعه در وزارت نیرو (این پیشنهاد در ماده (۵۲) برنامه سوم توسعه مورد تأکید قرار گرفت ولی به آن توجه نشد).

با توجه به اینکه وزارت نفت در قانون نفت که اخیراً به تصویب مجلس رسیده است، از طرف حاکمیت، امور نفت و گاز را باید مدیریت کند، این‌گونه برخورد با تشکیلات نفت کشور، عملاً موضوع برداشت صیانتی و حفظ سرمایه کشور را به خطر می‌اندازد.

خلاصه

مسئلاً تشکیل وزارت انرژی برای کشور ضرورت دارد، ولی به نظر می‌رسد روشی که دولت تصویب کرده است (یعنی ادغام وزارت نفت در وزارت نیرو) فاقد هرگونه توجیه فنی، اقتصادی، نیروی انسانی متخصص، دیپلماسی بین‌المللی، اجتماعی و... باشد و این روش شاید راهی غیر از ابعاد فوق را پیگیری می‌کند که به صلاح کشور نیست. انتظار این بود که بخش برق وزارت نیرو در وزارت نفت ادغام شود و بخش آب آن (که برای تولید انرژی باید کمتر مورد استفاده قرار گیرد و بیشتر صرف توسعه کشاورزی، دامداری و صنعت گردد) یا در وزارت کشاورزی و یا در سازمان محیط زیست ادغام شود.